

MINISTERE DE L'ENVIRONNEMENT
DIRECTION DE L'EAU, DE LA PREVENTION DES POLLUTIONS ET DES RISQUES

Association Economie, Energie, Environnement

LA COMMUNICATION EN SITUATION POST-ACCIDENTELLE

Après Tchernobyl, sortir des ornières de l'échec

RAPPORT FINAL

par

Patrick LAGADEC
Laboratoire d'Econométrie de l'Ecole Polytechnique

avec la collaboration de
Philippe DESSAINT
FR-3

étude réalisée pour la

DELEGATION AUX RISQUES MAJEURS

LA COMMUNICATION EN SITUATION POST-ACCIDENTELLE

Après Tchernobyl, sortir des ornières de l'échec

Résumé

A l'heure du risque majeur, les défaillances technologiques (catastrophiques ou anodines) posent régulièrement de redoutables problèmes de communication - qui peuvent entraîner paralysie opérationnelle et effondrements d'image particulièrement préoccupants. Le manque d'outils et surtout les habitudes de repli développées dans un passé qui ne nécessitait pas des mobilisations internes aussi fortes, des réseaux externes aussi développés, des liens aussi étroits avec les médias et l'opinion, conduisent souvent à des échecs spectaculaires.

L'affaire Tchernobyl, notamment, a précipité une prise de conscience salutaire en ce domaine. Il reste cependant un immense champ de travail à couvrir et de nombreuses questions en suspens – car la communication prend place dans un univers technique, organisationnel et social marqué par une grande complexité, de fortes incertitudes et de sérieux enjeux.

Le texte examine tout d'abord le scénario classique qui conduit des premières difficultés au bourbier prompt à engloutir un nombre croissant des acteurs impliqués. Il s'attache ensuite aux nouvelles pratiques d'ouverture engagées assez récemment. Il reprend enfin un certain nombre de questions difficiles qui, tout en dépassant le strict problème de la communication, ne peuvent être oubliées par ceux qui ont la charge de concevoir et de piloter l'information publique.

PRESENTATION

"Désinformation nucléaire" – *Le Monde*
"Le mensonge radioactif" – *Libération; Le Matin*
"Nucléaire : SOS mensonges" – *L'Événement du Jeudi*
"Nucléaire: ce que les experts vous cachent" – *L'Express*
"Catastrophe nucléaire : ce que les experts vous cachent" – *Le Nouvel Observateur*

L'épisode de Tchernobyl – cinglant échec en matière de communication – a profondément marqué l'opinion comme les responsables, qui ont vu soudain s'effondrer ce qu'il leur restait de crédibilité. "Vous a-t-on dit la vérité?" : "Non", 79%, si l'on en croit un sondage Gallup [1].

Mais, si cette affaire a eu un tel impact, c'est qu'elle s'inscrivait dans une longue suite d'expériences similaires qui ont fortement marqué ces dernières années de lente découverte du risque technologique majeur [2][3]. Déjà au moment de Three Mile Island, l'information avait causé ou révélé quelque problème, non seulement aux Etats-Unis (l'exploitant perdit tout crédit dès sa première conférence de presse) mais aussi en France, comme le montra un sondage EDF-Louis Harris : 80% des riverains des centrales nucléaires françaises estimaient que, "si un tel accident survenait en France, on ne dirait pas la vérité à l'opinion publique", et 61% qu'"un tel accident a déjà pu se produire, mais qu'on s'est bien gardé de le faire savoir" [4, p.4]. Il y avait eu aussi des épisodes comme ceux des fûts de Seveso en 1982-83 [5], de l'explosion du transformateur au pyralène de Reims en 1985 [6][7], du Mont-Louis (1985), qui avaient montré à quel point la communication pouvait poser difficulté, même pour des événements d'ampleur relativement limitée. Et l'échec de Tchernobyl allait rapidement être consolidé par celui de Bâle (novembre 1986) qui rouvrait bien des plaies...

A l'évidence, au-delà de telle ou telle affaire, il faut examiner le dossier dans toute sa profondeur pour identifier les ressorts essentiels des difficultés rencontrées : aucun livre de recettes ne saurait venir à bout des problèmes posés avec une régularité étonnante à chaque défaillance.

Certes, il est clair que, depuis peu, une volonté de plus grande ouverture a été affirmée par nombre de responsables – le mot "transparence" étant d'ailleurs devenu un "must" de toute situation post-accidentelle. Mais cette nouvelle orientation ne dispense pas de l'examen rigoureux, bien au contraire : au-delà des mots, une culture et des outils restent à inventer, à introduire, à fortifier. Et il y a davantage encore : la France (comme d'autres pays) vit et continue à vivre sous le choc de Tchernobyl : au poids d'un passé dont on voudrait bien se défaire (ce qui n'est déjà pas aisé) s'ajoute en ce moment un "complexe Tchernobyl" qui pèse lourdement sur les comportements. Une certaine forme d'obsession habite les esprits : comment recouvrer une meilleure considération après cette catastrophe médiatique du printemps 1986 ? Si on ne prend pas distance avec le vécu immédiat, on risque fort, là encore, de ne pas échapper à des pièges redoutables. Il faut avoir une vue claire des ornières dont il faut se sortir, des voies que l'on peut suivre, des contraintes qui pèseront sur tout cet effort. Il est donc d'autant plus important de refaire le point : combler les manques en multipliant les gadgets de

circonstances serait extrêmement dangereux.

Le présent document a donc pour objectif de présenter quelques points de repère essentiels pour développer les nouvelles pratiques de communication de crise aujourd'hui recherchées, sans que l'innovation en reste à une simple réaction à l'échec de mai 1986. Trois éclairages sont utiles pour y parvenir : un premier, sur le lourd tribut qu'il faut encore payer au passé (on ne transforme pas d'un coup de baguette magique des habitudes profondément ancrées dans des cultures anciennes); un second, sur les innovations que l'on tente désormais d'introduire, et qui doivent se garder de raccourcis dangereux: un troisième enfin, sur les difficultés et contraintes que rencontrera nécessairement toute politique de communication – fût-elle inspirée des principes les plus novateurs : car la communication en situation post-accidentelle n'est qu'une des dimensions du problème plus vaste de la maîtrise des situations de crise [8], et là encore il convient de se garder de toute simplification abusive.

I – UNE LONGUE HABITUDE DE NON-COMMUNICATION

On ne saurait comprendre les difficultés rencontrées en matière de communication post-accidentelle, ni ancrer solidement de nouvelles pratiques sans un repérage des facteurs clés qui marquent la "culture" en ce domaine. Ces facteurs sont en effet profondément enfouis, et aucune action novatrice ne saurait déboucher sans en tenir le plus grand compte. Le repérage peut se faire en trois points : un rappel succinct d'expériences significatives (car traduisant bien les mentalités du moment): une mise au clair des règles de référence qui ont conduit jusque récemment les politiques de communication; un examen des raisons de fond qui ont porté – et portent encore – ces attitudes de non-communication.

1. Quelques exemples significatifs

Une plongée directe dans des cas réels est un premier pas indispensable. Nous retiendrons ici quatre affaires particulièrement représentatives. Seveso, qui impressionna tant les esprits et reste dans les mémoires; Taft – un accident dans une usine de Louisiane qui fut marqué par une réticence farouche de l'industriel à donner de l'information non seulement à la presse mais encore aux autorités (alors que des systèmes hautement performants – sous réserve d'information – étaient en place); le naufrage du Mont-Louis, qui attira l'attention de toute la presse et fut l'occasion de manoeuvres d'évitement proprement "suicidaires" de la part des responsables: Institute, usine de Union Carbide aux Etats-Unis, qui se manifesta à deux reprises après la catastrophe de Bhopal : une première fois pour son incapacité à fournir, préalablement à toute défaillance, des informations sur les risques présentés par ses installations: une seconde fois, à la suite d'une fuite de produit toxique qui donna lieu à de regrettables retards en matière d'information publique.

- *Seveso* : La première quinzaine qui suit l'accident est marquée par la mobilisation des officiels, autorités sanitaires en tête, pour "rassurer" : "Il n'existe en ce moment aucun nuage toxique". "Tout est sous contrôle"... Il faudra que le directeur des recherches médicales

d'Hoffmann-LaRoche jette lui-même "le pavé dans la mare" en déclarant : " La situation est très grave. il faut des mesures draconiennes. enlever 20 cm. de terre, enterrer l'usine. détruire les maisons" – ce qui n'empêchera pas le ministre régional à la Santé de tenter une ultime esquivé : "J'ai l'impression que ce personnage est en train de bluffer; et ce monsieur devra rendre compte de ses déclarations". Cet acharnement à nier le risque se poursuit donc jusqu'à la capitulation la plus dommageable pour une autorité. A peine la gravité de la situation a-t-elle été niée une dernière fois de la façon la plus solennelle qu'il faut "se rendre" à l'évidence et laisser tomber le voile - ainsi ce communiqué des autorités lombardes à l'issue de leur bataille épuisante contre la réalité : "179 personnes devront quitter leur habitation dans les 24 heures " [2][3].

- *Taft* : Le 10 décembre 1982 à 23 h. la direction de l'usine Union Carbide fait évacuer une partie de son personnel : il y a un problème de montée en température dans un de ses réservoirs de produit toxique (acroléine). Les centres opérationnels des services de secours de cette région chimique, très bien dotée pour les situations d'urgence, ne sont pas avertis par l'industriel. Ils sont bientôt alertés par des appels d'administrés leur demandant... quels sont les itinéraires d'évacuation à suivre. Surprise totale : quelle évacuation? Les appels à l'usine ne permettent pas d'en savoir davantage : « Personne ne nous disait rien » confiera un responsable public. L'industriel répondra de façon constante qu'il n'y a pas de problème: incident peu grave ne présentant "aucun danger" avant de demander, tout à coup, de barrer les routes jusqu'à 8 à 10 km de l'installation. Il y aura explosion du réservoir défaillant (qui jouxte notamment cinq autres réservoirs d'acroléine). C'est rapidement l'opération de grande envergure : évacuation de 17 000 personnes, arrêt de la circulation fluviale sur le Mississippi (fermé sur 80 km), sur fond d'ignorance presque totale de la situation et de son évolution possible.

On disposait de matériels d'urgence sophistiqués (lignes téléphoniques directes entre les centres de crise et les usines dangereuses de la zone, par exemple). On disposait d'équipes d'urgence spécialisées : à leur arrivée dans l'usine elles seront prises en charge par le service des relations publiques de l'usine et n'auront pas accès aux réunions techniques. L'édifice risquait d'être sapé à la base par un seul facteur : l'isolement, diffusant rapidement une défiance générale. Seule l'exceptionnelle qualité du contexte permit ici d'éviter la crise : des services de police capables d'isoler la zone en quelques minutes, des populations bien averties des risques chimiques du site [9].

- *Le Mont-Louis* : ce navire coule le samedi 25 août 1985. Le lendemain, Greenpeace fait savoir qu'il contenait des fûts d'hexafluorure d'uranium. L'AFP rapporte avec assiduité (une dizaine de dépêches dans l'après midi du 26) la bataille défensive que livrent les responsables en matière d'information. "Dans un premier temps, le représentant de la CGM avait affirmé ignorer ce que renfermaient les fameux conteneurs, laissant entendre qu'il s'agissait «peut-être de matériel médical» (AFP.16h41.). "Après avoir dans un premier temps affirmé ignorer ce que renfermaient les conteneurs puis déclaré qu'il s'agissait peut-être de «matériel médical», le représentant de la CGM a finalement admis la présence de matières radioactives. Aucune indication sur la nocivité de ces produits et le danger que pourrait représenter leur immersion à la suite du naufrage du navire n'avait toutefois pu être obtenue dimanche en fin d'après-midi " (AFP, 17h48). Les rescapés du Mont-Louis ont reçu de leur armement des consignes de silence concernant la nature de la cargaison qu'ils transportaient, a affirmé dimanche soir le secrétaire du Syndicat National des Marins CFDT. Lors de ces brefs entretiens avec les membres d'équipage du Mont-Louis, le responsable de la CFDT a remarqué qu'un représentant de la CGM «s'arrangeait toujours pour écouter les conversations et décourager ainsi d'éventuelles confidences»" (AFP, 19h 50). "De fait, les journalistes présents à l'aéroport du Havre se sont heurtés presque à chaque fois au mutisme des rescapés, manifestement mal à l'aise pour parler des containers" (AFP, 19h52). Il a fallu la perspicacité de l'organisation écologiste Greenpeace pour que le voile du silence se déchire" (AFP, 20h28).

Une image sturcture immédiatement toute la perception de l'affaire : celle de la dissimulation. Elle déferle sur toute la presse française : *Le Monde* (Editorial, 28/8): "Silence"; *Libération* (28/8): "Uranium: silence, on a coulé"; *VSD* (30/8): "La loi du silence"; *Le Quotidien de Paris* (31/8): "Une cargaison plus dangereuse qu'on ne l'a dit"; *L'Express* (31/8) : "Un dossier entouré d'une étonnante discrétion"; *Le Point* (3/9): "Les miasmes du secret" ; *Le Canard enchaîné* (5/9): "Le silence de la mer"; *Le Journal du dimanche* (16/9): "Ce que la France a caché", etc.

- *Institute* : L'usine de Union Carbide à Institute, "soeur" de celle de Bhopal en Inde, fit l'objet d'une attention toute particulière des médias après la catastrophe du 3 décembre 1984. L'absence

d'information fut soulignée par Newsweek, peu de gens savaient quels comportements adopter en cas d'alerte. Certes, aux dires du porte-parole de l'usine, une lettre leur avait été adressée à ce sujet chaque année depuis 1975 - mais peu l'avaient reçue. Et Newsweek précise : "S'ils l'avaient reçue, ils auraient bien pu être encore plus déroutés. Selon la lettre, deux coups de sirène de trois secondes signifiaient un feu ou une urgence médicale : trois coups de trois secondes : une fuite de gaz : des coups de sirène de deux secondes toutes les trois secondes pendant deux minutes, avec des coups de deux secondes toutes les 30 secondes jusqu'à la fin du danger : un accident majeur. Les instructions sur les comportements à adopter étaient aussi déroutants : «Si le vent souffle favorablement, restez où vous êtes. Si le vent souffle dans votre direction, évacuez perpendiculairement au vent ("crosswind")». Et la lettre ajoutait : "«Dans certains cas on peut voir les vapeurs sous forme d'un nuage blanc. Cependant, comme cela n'est pas toujours le cas, ne vous fiez pas à ce que vous voyez»" [10, p.10 et 44].

Le 11 août 1985 cette usine fut à l'origine d'une fuite de produits chimiques qui contraignit une centaine de personnes à prendre le chemin de l'hôpital. L'alerte fut donnée avec retard. De l'aveu de l'industriel, l'affaire fut plus dommageable encore que la catastrophe de Bhopal elle-même pour l'image de Union Carbide [11].

On pourrait allonger la liste. Mais il est plus utile de présenter le "modèle" qui sous-tend ces comportements d'échecs.

2. Un "anti-manuel" de communication de crise

S'il n'existe pas de recettes assurant la réussite en matière de communication, il y a en revanche des clés garantissant l'échec. Deux conditions sont à cet égard quasiment infaillibles pour transformer toute situation post-accidentelle en bourbier socio-organisationnel :

- Bâtir un embrouillamini dans lequel le vrai et le faux restent aussi insaisissable que les responsables.
- Offrir cet embrouillamini à la curiosité d'observateurs convaincus, à force de faux pas de la part des responsables, que l'affaire est marquée de bout en bout par l'incapacité, l'irresponsabilité et le mensonge.

Ces faux pas suivent généralement un enchaînement classique :

- Le silence: il conduit au développement de toutes les rumeurs qui confèrent à l'événement un formidable potentiel de destruction.
- Des déclarations marquées par l'obsession de "rassurer" à tout prix les populations, d'éviter la "panique": on tiendra ainsi des discours du type "tout est sous contrôle"... qui ne convainquent personne, bien au contraire ("Tout est sous contrôle" est désormais entendu comme signal d'alarme signifiant plutôt : "Sauve qui peut").
- Des démentis, constituant autant d'illusoires lignes de défense, perdues les unes après les autres... jusqu'à la découverte du "pot-aux-roses", qui oblige les responsables à "se rendre" à l'évidence, à perdre ce qu'il leur reste de crédibilité et, plus grave, une bonne part de leur respectabilité.
- La fermeture, qui conduit à des combats entre observateurs et responsables sur le mode "David contre Goliath"... Dans un monde presque totalement médiatique, toute bataille, sur le thème du risque, entre le "petit journaliste" et la puissante institution tournera rarement à l'avantage de la seconde; surtout si la seule stratégie utilisée est la défensive et le refus de communiquer.
- La dissimulation, qui amène chacun à se mettre dans l'attente (ou la recherche frénétique) du grain de

sable qui obligera les officiels à faire des "aveux", à reconnaître "La Vérité". La conviction se développe selon laquelle tout examen approfondi ne pourra conduire qu'à un enchaînement sans fin de "révélations". Situation dramatique pour les responsables... et fabuleuses pour les médias, dès lors assurés de tenir un feuilleton qui leur garantira une large audience pour un temps indéfini.

Il faut naturellement comprendre que la situation post-accidentelle provoque de fortes tensions en raison de l'ampleur des enjeux, de l'urgence, des pressions internes et externes qui affectent violemment les organisations. Ces dernières retombent de ce fait d'autant plus naturellement dans ce schéma habituel. Mais cet enchaînement que l'on peut qualifier de "scénario de désastre médiatique" est souvent si consciencieusement suivi qu'il mérite qu'on s'y arrête davantage : on peut en effet identifier des raisons structurelles conduisant à ces attitudes de fermeture.

3. Des attitudes de fermeture profondément ancrées

La fermeture à l'égard de la presse et de l'opinion vient de loin. Les motifs de blocage sont notamment les suivants :

- Crainte du sensationnel et des suites que pourrait provoquer la diffusion de fausses nouvelles ou même de nouvelles exactes ("Scènes de pillage à Nantes après l'exode", "Après les pillages, des militaires en armes patrouillent" – *France-Soir*, 30 octobre 1987 après l'incendie d'un entrepôt).
- Blocage en raison du caractère perçu comme trop technique des problèmes à discuter (notamment les questions de probabilité).
- Recul devant les effondrements possibles d'image de marque ou d'image publique.
- Refus, à l'idée que les médias seraient davantage des entreprises commerciales, prêtes à tout pour gagner des parts de marché, que des organes d'information des administrés.
- Rejet, à l'idée que les médias sont des pouvoirs incontrôlables, agissant en toute impunité (impossibilité de corriger un effet média qui, en situation de crise sature vite les possibilités de réception des messages, impossibilité de demander des comptes sur les écrits, les présentations, les titres retenus – qui peuvent être en contradiction avec le contenu d'un article...)
- Prudence, ou suspicion profonde, un organe de presse apparaissant manipulé par l'un des acteurs du conflit.

Mais ces attitudes à l'égard de la presse ne font que traduire une attitude plus profonde de repli sur soi. Les organisations, nourrissant quelque peur vis-à-vis de leur environnement, se sont construit des remparts de protection. A l'intérieur des murailles, de solides croyances et attitudes ont été établies et affichées comme dogmes inviolables :

- "On ne saurait douter un seul instant de la sécurité intrinsèque des produits, processus, activités dont on a la charge";
- "On a le devoir de protéger la "Maison" des attaques extérieures, menées par des opposants (journalistes, associations, élus...) ignorant totalement les questions industrielles et poursuivant des buts cachés inacceptables".

Pareilles dispositions, qui protégeaient hier (elles étaient en phase avec le fonctionnement social en général) condamnent aujourd'hui à l'échec : dans une société infiniment plus ouverte que par le passé, ces lignes de défense sont devenues de piètres cuirasses. Leur existence même est souvent cause d'effondrement instantané. C'est pourquoi, en de nombreux endroits, on s'emploie aujourd'hui à transformer cette culture frileuse, faite de recroquevillement sur soi, de suffisance et d'agressivité vis-à-vis de "tout ce qui bouge" à l'extérieur (et à l'intérieur). Mais l'héritage est lourd, et les révolutions culturelles ne s'opèrent pas en une nuit.

Insistons : tous les efforts déployés aujourd'hui pour assurer de meilleures communication doivent travailler à partir de cet état des lieux. L'ignorer serait s'interdire de véritables changements. On parviendrait tout juste à établir de nouveaux "plans-papier", qui ne résisteraient évidemment pas à la pression d'une crise.

II – DE RECENTES OUVERTURES

De multiples expériences douloureuses ont convaincu que la stratégie de la dissimulation, ou même de la simple timidité en matière d'information, s'avérait généralement très dangereuse. On a reconnu l'importance de la communication dans un monde infiniment plus ouvert, et fortement médiatisé; de nouvelles lignes de conduite ont été fixées; de nouvelles pratiques ont été expérimentées et le sont sans cesse davantage.

1. La découverte du monde de l'information

A travers un grand nombre d'expériences, les responsables ont découvert à quel point il était urgent de s'écarter des modèles classiques de fermeture. Ce fut l'un des enseignements clés de l'affaire de Three Mile Island (TMI). Trois points sont alors apparus très clairement – et il convient de les rappeler dans tout programme d'apprentissage :

- La rapidité foudroyante avec laquelle peut se propager une information critique

Une station de radio de Harrisburg livra l'information sur l'incident de TMI lors de son flash de 8h.25. Le reporter chargé des questions de circulation utilisait une voiture équipée de C. B. pour recueillir ses informations. Vers 8h. il entendit que la police et les pompiers se mobilisaient à Middletown - et il passa la nouvelle à sa station. Le directeur des informations appela TMI et demanda à parler au responsable des relations publiques. Mais il fut mis par erreur en relation avec un opérateur de la salle de contrôle qui lui dit : « Je ne peux pas parler maintenant, nous avons un problème » . A 9h. 06, l'Associated Press diffusait un premier papier sur l'affaire. La nouvelle est déjà sur les ondes alors que bon nombre d'officiels ne peuvent être joints: ils apprendront l'événement par les chaînes de radio [12, pp.103-104].

- La formidable capacité des organes d'information

A partir des numéros d'immatriculation des véhicules en stationnement à la centrale, des

journalistes remontent aux employés et parviennent à glaner des informations. Mieux : à force de patience, un reporter finit par repérer la fréquence radio utilisée par les officiels - il suffisait de régler le scanner sur la fréquence réservée aux "communications internes des organismes fédéraux en cas de guerre nucléaire [13, p.52]".

- Le pouvoir des médias en situation post-accidentelle

On peut citer ici le commentaire du correspondant de RTL à Washington, le 2 avril 1979. Il montre que, dans une crise, le modèle désormais classique "Washington-Post/Watergate" peut venir déranger quelque peu la belle ordonnance "raison d'Etat/raison économique". si la communication officielle apparaît par trop suspecte : " Ce qui irrite les Américains, c'est le sentiment d'être mal, très mal informés. Le porte-parole de la société propriétaire de l'usine affirme depuis le début que tout va bien : c'est évidemment un mensonge. Quant aux experts du gouvernement, leur avis change toutes les deux heures. Ce qui paraît donc insupportable aux Américains c'est que personne n'ait l'honnêteté de dire : « nous ne savons pas ce qui va arriver » ".

J. Scanlon, spécialiste nord-américain de ces problèmes de communication d'urgence a, l'un des premiers, établi cette nécessité de l'ouverture des grands organismes au monde de la communication. Pour les principales raisons suivantes :

- "Une situation d'urgence est, entre autres choses, une crise de l'information, et elle doit être traitée comme telle" [14, p.31].
- "Il faut bien s'attendre à ce que, pendant une crise, ceux qui veulent savoir ce qui se passe, s'adressent à quelqu'un ou à quelque organisation qui pourront les renseigner." [14, p.30].
- "Si une organisation veut être considérée comme importante lors d'une urgence, elle doit s'assurer qu'elle sera en mesure d'opérer durant cette urgence - et que cette capacité opérationnelle comporte bien l'aptitude à fournir toute information qui pourra être demandée "[14, p.30].
- "...dans une très large mesure, qui maîtrise l'accès à l'information, qui est à la source de l'information, devient le centre stratégique des opérations ; si vous n'avez pas de systèmes de communication satisfaisant, si vous n'êtes pas en mesure de donner de l'information, vous perdrez la capacité de maîtrise opérationnelle, et celle-ci ira à qui a cette capacité d'informer" [15, p.17].
- "...les communications sont si importantes dans la phase post-accidentelle que les centres d'information peuvent fort bien devenir également les centres de contrôle opérationnel" [16, p. 429].

2. De nouvelles lignes de conduites

La découverte des nouveaux enjeux de la communication a conduit les organisations à définir – au moins sur le papier – des règles de nature à favoriser l'ouverture. On peut en retenir quelques illustrations significatives.

1°) A la base, une meilleure information interne

Union Carbide a ainsi précisé, après Bhopal, la notion d'"accidents majeurs" devant donner lieu à

une procédure de notification interne ; il est intéressant de remarquer que cela a été fait au regard des problèmes d'information. Dans la catégorie des "accident majeur" le groupe américain a classé [17] :

- Les événements donnant lieu à plusieurs décès.
- Une explosion ou un feu susceptible de recevoir une publicité nationale.
- L'explosion d'une bombe ou la découverte d'explosif dans une installation de U. C. ou à proximité.
- Un déversement ou autre accident d'environnement susceptible de recevoir une large publicité.
- Un accident mettant en cause la sécurité d'un produit et susceptible de recevoir une large publicité.
- Toute menace ou allégation concernant les installations ou du personnel de Groupe et susceptible de recevoir une large publicité ou d'exiger une décision rapide au niveau de la direction générale.

2°) Des politiques d'information des médias

Donald R. Stephenson (Directeur des communications de Dow Chemical, Canada) expose clairement les leçons tirées par son entreprise d'un certain nombre de crises :

1. "Dès le début, le public doit être informé de façon complète, fréquente et exacte, à travers les médias. Ce travail doit être assuré par un ou deux porte-parole de haut rang dont la crédibilité est essentielle. Ils doivent comprendre la situation et être en mesure de l'expliquer calmement et clairement en langage courant. Les premières 24 heures d'une crise sont capitales.
2. Si cela n'est pas fait, il se produira rapidement un vide en matière d'information publique - qui sera comblé par des rumeurs ou des faux-bruits bien pires que la réalité.
3. En pleine crise, garder le silence est à tort ou à raison, un signe de culpabilité.
4. Il ne suffit pas de se contenter d'affirmer au public que tout est sous contrôle et qu'il n'y a pas lieu de s'inquiéter. Pour être crédible, il faut fournir des détails précisant comment on parvient à pareille conclusion.
5. Il est vital de comprendre que les journalistes ont, heure par heure, des délais à respecter. Les informations doivent toujours être exactes, conséquentes et à jour, même si on ne peut répondre immédiatement à toutes les questions" [18 p. 3].

Dans cette même ligne, Electricité de France a établi le principe d'une information rapide des médias locaux par les chefs de centrale, en cas d'incident.

3°) Des politiques d'information des populations

Dans le même esprit d'ouverture, les Etats-membres de la Communauté européenne, ont prévu – ceci est inscrit à l'article 8 de la directive Seveso – que les personnes susceptibles d'être affectées par un accident doivent être informées des mesures de sécurité et du comportement à adopter en cas de catastrophe [19].

3. Des pratiques novatrices

Trois lignes de travail sont à envisager : une plus grande ouverture au moment de la crise; une préparation avant la crise à travers des pratiques de communication "préventive" engageant les uns et les autres dans des échanges véritables; des expérimentations, également préalables, au travers par exemple de séminaires de simulations, qui permettent aux intéressés de vivre, dans une certaine mesure, les difficultés de la communication de crise. Le problème est de passer du principe à l'acte, d'inscrire suffisamment le changement pour qu'il puisse prévaloir en situation de haute turbulence, alors qu'à ce moment, tout concourt à renforcer les régressions les plus fortes. Beaucoup, de ce fait, se joue avant l'événement.

1°) Des changements dans le traitement de l'information d'urgence

Il est certain que des pratiques de plus grande ouverture commencent à s'installer. Les récents incendies du Port Edouard Herriot à Lyon (mai 1987) ou de l'entrepôt de produits chimiques à Nantes (octobre 1987) n'ont pas suscité de critiques particulières à cet égard. Mais il faut bien mesurer que les habitudes anciennes peuvent toujours venir balayer ces nouvelles tentatives, et que l'opinion peut aussi nourrir une telle suspicion que, même de nouveaux comportements peuvent encore être lus comme reflétant l'attitude de fermeture si longtemps retenue.

Le terrain est de la sorte encore mal stabilisé et c'est avec prudence qu'il faut suivre la situation. A titre d'exemple, on peut rapporter ici l'affaire du pyralène qui se développa à Villeurbanne aux mois de juin-juillet 1986.

L'affaire de Cusset-Villeurbanne. A la suite d'une cascade d'incidents dans un poste EDF, 300 litres de pyralène se sont écoulés de leurs contenants. On se pose des questions... Un discours rassurant est tenu immédiatement après la défaillance : les 300 litres de pyralène ont été retenus par le bac de rétention prévu à cet effet; un responsable d'EDF déclare même qu'il irait sans problème coucher dans le local concerné. Mais ces assurances s'avèrent non fondées : le bac n'était pas étanche.

Contrairement à ce qui se passa dans des affaires précédentes (notamment celle de Reims, en janvier 1985) l'exploitant ne va pas persévérer dans le discours de négation : il aura l'honnêteté et le courage de reconnaître très rapidement qu'il s'est trompé – une première –. Mais le contexte parle encore plus vite, montrant bien à quel point les observateurs sont habitués à entendre des discours peu crédibles.

La réplique est immédiate – et elle en dit long sur l'état d'esprit général dès qu'il y a défaillance technologique. La conclusion de l'éditorial de *Libération*, le 4 juillet, laisse percevoir toute la défiance avec laquelle il faut désormais éventuellement compter dès qu'il y a un incident ou un accident :

"Evidemment, comme d'habitude dans ce genre d'affaires, les responsables d'EDF ou des divers organismes ou ministères chargés de ces questions, ont été dépassés par les événements. Parce qu'ils ont bien souvent fermé les yeux sur les libertés que prenaient les industriels en installant des transformateurs au pyralène sans prévoir les fosses de rétention permettant d'éviter toute fuite du produit dans le sous-sol. Parce qu'ils ont sous-estimé les risques d'accident. Parce qu'ils ont menti en affirmant que le sol du transformateur était étanche. Parce qu'ils se sont trompés eux-mêmes et ont trompé les autres en prétendant que tout danger était écarté après l'extinction de l'incendie. Parce qu'ils ne savent toujours pas sans doute aujourd'hui l'ampleur exacte des fuites et leur conséquences à long terme. Parce que tout simplement l'expérimentation finale du pyralène ne s'est pas faite dans un laboratoire, mais à «chaud » dans la banlieue de Lyon avec des cobayes qui s'en seraient sans doute bien passé" [19].

Un tel contexte peut évoluer, mais cela réclame de sérieux efforts. D'une part, des habitudes sont bien ancrées. D'autre part, même en les changeant, il n'est pas aisé de faire constater qu'il y a bien eu

transformation. Hoffmann-LaRoche en a fait la rude expérience lors de l'affaire des fûts de Seveso. Certes, la firme avait fait des efforts pour acquérir une culture de plus grande ouverture, elle qui s'était construite autour du dogme du secret. Mais lorsque la crise survint ces efforts furent balayés. Le constat fut général : "Ça, c'est bien du Hoffmann-La Roche!". Employant une locution autrichienne, un responsable nous confiait : "Nous avons été rattrapés par notre passé" [21].

Pareil handicap ne peut se combler que par des démonstrations répétées "en situation", et par des travaux préalables à toute crise capables de démontrer à l'évidence les nouvelles dispositions des responsables.

2°) De nouvelles pratiques de l'information préalable

Pour faire évoluer la culture des responsables, mais aussi les perceptions des autres interlocuteurs, une pratique de l'information et de l'échange est à développer bien avant la crise. C'est ce que vise notamment l'article 8 de la directive Seveso précédemment cité. Malheureusement, il faut noter à ce propos une grande timidité tant en France qu'en Europe sur cette information. Le meilleur exemple européen reste la distribution de brochures et l'information large qui a été conduit autour de l'usine Rhône-Poulenc de Pont-de-Claix dans l'Isère. Industriel, municipalité, administration, presse, ont su faire de ce cas une référence très intéressante. Il reste que ce type de réalisation (qui fut d'abord introduite autour des sites nucléaires) est encore très rare.

Dans la même ligne, et à une échelle plus vaste, on citera aussi les travaux réalisés dans le cadre du programme "Isère-Département Pilote" qui ont conduit de même à des sensibilisations et des ouvertures intéressantes. Le cas, cependant, est unique en France.

Les initiatives peuvent être multiformes pour parvenir à assurer cette communication préalable. On citera par exemple la journée organisée le 3 février 1987 à Nainville les Roches à la demande de M. Alain Carignon, ministre de l'Environnement sur ce thème de la communication préventive sur les risques majeurs. Elle permit la rencontre d'une centaine de personnes représentant la plupart des groupes intéressés : industriels, administratifs, élus, experts, journalistes, associations, etc. qui furent invités à identifier et exprimer leurs attentes en ce domaine.

3°) Un apprentissage exigeant

Les comportements que supposent les innovations recherchées en matière de communication ne peuvent s'affirmer sans un travail de fond impliquant réellement les intéressés. Il leur faut éprouver très directement les difficultés d'une situation de crise, les réticences naturelles à communiquer en pareille circonstance. C'est pourquoi nous avons développé une pratique de séminaire de simulation de crise, principalement axée (pour le moment) sur les questions de communication. La très forte demande des états-majors de formation de cette nature (qui dépasse les simples "trainings caméras") est un signe qui révèle l'extraordinaire besoin en la matière. Le grand problème est de pratiquer un véritable apprentissage – qui suppose de fortes implications personnelles – sans en rester à la prescriptions de recettes, certes rassurantes mais trompeuses. Toute crise est moment de vérité, et on ne baise pas avec

les difficultés qu'elle pose : l'apprentissage doit partir de cette clé fondamentale.

III – DES QUESTIONS EN SUSPENS

Un grand travail est à accomplir pour assurer le développement de ces nouvelles pratiques de communication. Nous avons souligné la nécessité de porter l'effort en profondeur puisque c'est à ce prix que l'on pourra s'arracher d'habitudes anciennes. Mais d'autres mises en garde s'imposent. Nous voudrions les mentionner brièvement :

- La communication de crise doit s'inscrire dans le cadre plus général de la gestion des situations de crise dont elle n'est qu'une des dimensions. Il ne faudrait pas se convaincre qu'une "bonne communication" permettrait de résoudre par enchantement les difficultés liées à une situation post-accidentelle grave. Le problème n'est pas seulement de "dire", encore faut-il avoir quelque chose à dire. On trouve ici le problème le plus aigu de la gestion de crise : le pilotage en haute incertitude, ce que nous nommons le pilotage des "trous noirs" – ces moments dans lesquels les buts et les critères de jugement s'évanouissent, tandis que les marges de manoeuvre fondent brutalement. Dans une telle situation, le mot d'ordre de la "transparence" ne suffit plus.
- Il faut aussi prendre garde à ne pas transformer chaque petite défaillance en prétexte à théâtre médiatique de grande envergure. Cela peut être sans grande conséquence sur un petit événement, mais préparer un terrain très dangereux pour une situation de haute gravité : on ne saurait jouer impunément de la caisse de résonance que représente le monde médiatique.
- Après avoir ignoré les médias ou les avoir méprisé, il ne s'agit pas d'en faire les seuls partenaires : la communication de crise, c'est aussi le travail avec les multiples interlocuteurs de l'organisation : les victimes, les clients, les fournisseurs, les partenaires, les concurrents, les syndicats, etc.
- Les responsables doivent prendre garde à ne pas transformer l'attitude d'ouverture aux médias en démission pure et simple : la tentation est grande de vouloir se refaire une crédibilité (voire une respectabilité) en se mettant à la remorque de l'opinion et des médias, et ne abandonnant tout rôle de responsabilité véritable, qui suppose autre chose que la "transparence".
- Il faut aussi prendre garde à ne pas se laisser enfermer dans un contre-effet "Tchernobyl" qui consisterait à imposer l'idée selon laquelle, dès qu'il y a urgence réelle ou suspectée, seule l'action démesurée serait acceptable : si la seule voie de sortie est de trop en faire, on risque, sur de petits incidents de déployer des actions inutiles et extrêmement coûteuses; des actions engageant des habitudes de gigantisme qui seront impossibles à tenir lors d'événements réellement sérieux. Bref, autant qu'avant Tchernobyl il faut savoir respecter rigueur et cohérence. Le "n'importe quoi" démagogique préparerait des lendemains plus que problématiques.
- On ne pourra non plus se dispenser d'une réflexion sur les limites et effets pervers du canal médiatique. Certes, on l'a souligné, ces limites ont souvent servi de prétexte au refus de communiquer. Mais l'abandon de ce refus n'a nul besoin de s'accompagner d'une démarche aveugle vis-à-vis des médias. Des réflexions sont ici à engager très sérieusement avec la profession. Le canal médiatique tel qu'il se développe actuellement permet-il de traiter sereinement de questions graves, complexes... nécessitant de faire appel à toute l'intelligence des consommateurs d'images ?

- De même pour ce qui relève du récepteur : sans efforts puissants pour développer son sens des responsabilités individuelles et collectives, la communication de crise – lorsque tout est marqué par l'incertitude et la complexité – se révélera vite très difficile, fut-elle appuyée par les meilleures techniques psycho-sociologiques.
- Il est important, enfin, de se souvenir que le moment de la crise ne doit pas être abusivement séparé de la vie plus générale des systèmes technologiques : une communication qui ne débiterait qu'au moment de l'événement serait assurément insuffisante.

Bibliographie

- [1] Express du 24 octobre 1986.
- [2] P. Lagadec, *Le Risque technologique majeur. Politique, risque et processus de développement*, Pergamon Press, Paris, Collection Futuribles, février 1981.
* *Major Technological Hazard - an Assessment of Industrial Disasters*, Pergamon Press, Oxford, August 1982.
- [3] P. Lagadec, *La Civilisation du risque. Catastrophes technologiques et responsabilité sociale*, Ed. du Seuil, Collection Science ouverte, Paris, novembre 1981.
* *La Civilización del riesgo - Catastrophes tecnológicas y responsabilidad social*, Madrid, Editorial Mapfre, 1984.
* *Das Grosse Risiko- Technische Katastrophen und gesellschaftliche Verantwortung*, Greno10-20, Nördlingen, März 1987.
- [4] La Lettre de l'Expansion, n°462, 7 mai 1979.
- [5] P. Lagadec, *Stratégies de communication en situation de crise - L'affaire des 41 fûts de Seveso : une gigantesque bataille médiatique (septembre 1982-août 1983)*, Laboratoire d'Econométrie de l'Ecole Polytechnique - Ministère de l'Environnement (SEI), novembre 1985 (212 pages ; texte intégral : 900 pages, 1984).
- [6] P. Lagadec, *Stratégies de communication en situation de crise : l'affaire de l'explosion du transformateur au pyralène de Reims, le 14 janvier 1985*, Laboratoire d'Econométrie de l'Ecole Polytechnique, septembre 1986 (312 pages).
- [7] P. Lagadec-Ph. Dessaint: *La Communication en situation de crise : l'affaire de l'explosion du transformateur au pyralène de Reims, le 14 Janvier 1985*. Film vidéo, janvier 1986.
* Version américaine : *Communication in Crisis Situation : the askarel transformer explosion affair, Rheims, 14 January 1985*, avril 1986.
- [8] P. Lagadec : *Crises - Défaillance technologique et déstabilisation sociale*, Ed. du Seuil, Collection Science ouverte, Paris, mars 1988.
- [9] E.L. Quarantelli : *Evacuation behavior : case study of the Taft, Louisiana chemical tank explosion incident*, Final report for the Federal Emergency Management Agency, Disaster Research Center, Ohio State University, 1983. Repris in P. Lagadec : *Défaillances technologiques majeures et grandes situations d'urgence - Ministère de l'Industrie et de la Recherche, Centre de Prospective et d'Evaluation, Publication n° 31*, mars 1984.
- [10] *Newsweek*, 17 December 1984.
- [11] Entretien avec Jackson Browning, porte-parole du groupe Union Carbide.
- [12] *Report of the President's Commission on the accident at Three Mile Island* (J. Kemeny and all.), Pergamon Press, New-York, October 1979.
- [13] P. Sandman, and M. Paden: At Three Mile Island. *Columbia Journalism Review*, 1979, 18 (7-8) : 43-58. (in : J. Scanlon et S. Alldred : *Media coverage of disasters -The same old story*, Emergency Planning Digest, *Emergency Canada*, October-December 1982.
- [14] J. Scanlon : *The Miramichi Earthquakes : The media respond to an invisible emergency*, Emergency Communication Unit, ECRU field report 82/1, School of Journalism, Carleton University, Ottawa.
- [15] J. Scanlon : *Crisis communications : The ever present gremlins*, Emergency Communication Unit, Reference to COMCON'82, Arnprior, Ontario, 26 May 1982.
- [16] J. Scanlon : *Crisis communications in Canada*, in B.D. Singes, ed. *Communications in Canadian Society*, Toronto, 1975.
- [17] Union Carbide: UCE area policy and procedure manual - major accident and serious occurrence notification, May 17, 1984.

- [18] D. Stephenson: Are you making the most of your crises ? *Emergency Planning Digest*, Emergency Planning Canada, October-December 1984, pp. 2-5.
- [19] Conseil des Communautés Européennes: Directive du Conseil du 24 juin 1982 sur les risques d'accidents majeurs présentés par certaines activités industrielles. *Journal Officiel des Communautés Européennes*, 5. 8. 1982.
- [20] Ph. Dessaint-P. Lagadec : *La Communication en situation de crise : l'affaire de lilleurbanne*, Film vidéo, juin 1987.
- [21] Entretien avec le responsable de la cellule de presse.